

〔学術論文〕

## 2002年の里親制度の改定に影響を及ぼした社会的要因 －子どもの権利条約批准と児童虐待の社会問題化－

### Social Effect that Influenced Revision of Foster Parent System in 2002

: Ratification of "Convention on the Rights of the Child" and  
Recognition of Child Abuse as Social Problem

貴 田 美 鈴

**要旨** 本稿の目的は、1990年代から2002年の里親制度改定への過程を社会的要因との関連から分析することである。

1990年代前半には、父子家庭、被災家庭、夫からの暴力のある家庭等の養護問題への対応策として、施設と同様に里親も子どもの受け入れ先とされた。しかし、これは既存の社会的資源を対症療法的に活用しようとしたものに過ぎなかった。一方で、少子化への懸念から児童養護体制の変革が必要とされ、里親制度拡充が検討すべき課題として浮上した。しかし、里親委託などの家庭的養護より、施設養護の充実によって子どもの権利を保障することが重要課題であるとの考えが主流であった。ところが、1994年の「子どもの権利条約」批准後、厚生省には国内外より条約遵守の圧力が加えられ、里親制度拡充が進められていった。同時に児童虐待の社会問題化により、児童養護施設などの量的不足を補うものとして里親委託が注目を浴びようになった。こうした経緯で2002年の里親制度改定に至り、1990年代末までは議論もされなかった専門里親が創設され、対象が被虐待児に限定されたのである。また「愛着」が里親制度改定の趣旨に登場したのは、里親制度拡充に転じた政策主体が社会的合意を得るために用いたと考えられる。以上のことから、里親制度拡充は、子どもや里親など当事者主体で進められてきたと言い難く、社会的要因を背景に政策主体主導で進められてきたといえる。

**キーワード**：児童養護施策、里親制度拡充、社会的要因、子どもの権利条約批准、児童虐待の社会問題化

#### はじめに

現在、わが国の社会的養護は危機的状況であるといわれている。2007年に出された社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書『社会的養護体制の充実を図るための方策について』では、現在の社会的養護施策について、「社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子

どもの抱える背景の多様化等の中で大きな転換期を迎えており、現行の社会的養護体制では、その状況に十分に対応できるだけの質・量を備えているとは言い難いと言わざるを得ず、その拡充は緊急の課題である」と述べている。つまり現在、社会的養護体制は旧体制からの転換を目指しており、再構築されることが必要であるとしている。

筆者は前著にて1960年代から1980年代までの里親制度の位置づけと政策主体の意図について検討した(貴田2007)。その結果、里親制度の政策主体による位置づけは、養護問題や当事者の運動に基づくものとはいいがたく、大筋では社会福祉の政策展開に連動したものであったと述べた。本稿では、前著に続く時期である1990年代から2002年の里親制度改定への展開を社会的要因との関連から分析する。このように過去をふり返り検討することは、「過去のための過去で自己完結するのではなく」<sup>1</sup>、現在、さらには今後の児童養護施策のあり方につなげることができると考える。

ところで山縣は、子ども家庭福祉改革の四半世紀を振り返り、改革への幾つかの要因を抽出している(山縣2007:86)。そのなかで、子ども虐待への対応と児童の権利に関する条約への対応が改革の要因としてあげられている。そこで、本稿では、児童養護施策の社会的要因として児童虐待の社会問題化と「子どもの権利条約」の対応に着目し、里親制度拡充への展開との関わりを分析する。

## I. 児童養護施策の転換—2002年の里親制度改定

2001年に国連の子どもの権利委員会への2回目の日本政府報告がなされた翌年、里親制度が大きく改定された。2002年9月「里親の認定等に関する省令」(厚労令第115号)及び「里親が行う養育に関する最低基準」(厚労令第116号)という2つの省令と6本の通知が出されたのである。

前著(貴田2007)で明らかにしたように、里親制度は、1947年に里親が児童福祉法に規定されてから、ほとんど通知の改定及び廃止によって運用されてきた。ところが、今回は通知より上位規定である省令が公布されている。このような大きな制度変更は、制度発足から55年目にしめて初めてのことであった。

改定の中味であるが、2002年9月の「里親制度の運用について」(雇児発第0905002号)では、里親制度の運営と支援について、児童福祉施設の長は、里親とパートナーとして相互に連携をとり、協働して児童の健全育成を図るよう里親制度の積極的な運用に努めることとされた。これまでの、児童養護は施設優先であり、里親はボランティアで添え物的な存在という考えからの脱却が喚起されたといえる。

さらに、乳児院に配置されている家庭支援専門相談員は、里親への支援に努めることとされた。乳児院から里親委託へ措置変更を促すと共に、里親へのアフターケアも家庭支援専門員の業務の

一つであることも示された。また、里親が行う児童の養育は、個人的な養育ではなく、社会的な養育であるので、都道府県知事や児童相談所長は、児童の養育のすべてを里親に委ねてしまうのではなく、必要な社会資源を利用しながら、里親が行う養育を支援することとされた。

以上のように、里親養育は個人的養育ではなく社会的養育であることが、初めて公の文書で示されたのである。しかし、なぜこのような大きな転換が図られたのであろうか。以下では、1990年から2002年の里親制度改定までの展開を社会的要因との関わりから考察する。

## Ⅱ. 対症療法的に利用された里親制度

1990年代前半には、三つの里親に関する通知が出ている。以下では、それぞれの通知の中味と社会的要因との関わりをみていくことにする。

まず一つ目の通知は、1991年4月の「父子家庭等児童夜間養護事業の実施について」（児発第385号）である。通知によれば、この養護事業の目的は、父子家庭の児童を児童福祉施設、里親家庭等に通所させ、生活指導、夕食の提供等を行うことにより、父子家庭等の生活の安定、児童の福祉の向上を図ることであった。このような通知が出された背景には、「父子家庭は全国で約18万世帯あり、家事、児童の養育等について大きな悩みをかかえているなど、母子家庭より深刻なケースもある」（厚生白書1991）という認識があった。

また、このような父子家庭の日常生活上の悩みに対しては、従来から、児童の乳児院、養護施設への優先入所という措置がとられていた。したがって今回は、同様の社会資源を活用しながら、「入所」ではなく「通所」とすることで一つの方策としたと考えられる<sup>2</sup>。しかし、今回の通知では、里親へ委託することへの推進策や里親への支援策が講じられることはなかった。

二つ目の通知は、1995年1月25日の「〔兵庫県南部地震〕の罹災者に対する支援等について」（児家第1号）である。この通知では、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災<sup>3</sup>で保護が必要となった子どもに対して、短期里親の円滑な活用を勧めている。1月25日の夕刊では、地震後、神戸市内の2カ所の養護施設に、19人の子どもが預けられたと報じられている。前述の通知を受け、神戸市が全国の家庭に短期里親を呼びかけたところ、同年1月29日現在、北海道、東京、神奈川、愛知、近畿六府県、福岡などの全国1,630家庭（受け入れ人数3,136人）からの申し込みがあった<sup>4</sup>。

こうした緊急時の全国的な短期里親への要請は、戦後初めてのことである。このように、大規模災害という社会的要因により、需要よりもむしろ供給側である短期里親が増加していることは注目すべきことである。これは第2次世界大戦後の戦災孤児の大量緊急保護を想起させ、里親制度と社会的要因との関わりの一側面を表出させている。

三つ目の通知は、1995年4月の「子育て支援短期利用事業の実施について」（児発第374号）である。これは、保護者の疾病や父子家庭で保護者が仕事によって養育が一時的に困難となった

家庭の子どもや、母子が夫の暴力により緊急一時的に保護を必要とする家庭の子どもを対象に、あらかじめ市町村長が指定した児童養護施設、母子生活支援施設、乳児院、里親等で、一定期間、養育・保護するという事業であった。この通知では、「母子への夫の暴力」という新たな養護問題が登場していることが注目される。

以上三つの通知から、里親は、さまざまな社会状況から発生する養護問題、つまり父子家庭、被災家庭、夫の暴力のある家庭の子どもを対象として、施設と同様に社会的資源として位置づけられてきた。しかし、積極的に里親委託の意義が検討されて位置づけられたとはいいがたく、一時しのぎの受け皿にしようとしたといえる。つまり、これらの施策は、対症療法的に里親を利用したものであり、養護問題の根本的解決として機能していない。

### Ⅲ. 検討課題にのぼり始めた里親制度

1990年代に入ると、1989年の合計特殊出生率（1.57）の低下を契機に、児童福祉施策の見直しへの議論が展開された（高橋 1994：124）。そこで、児童養護体制の変革も必要とされ、検討すべき課題として、里親制度の普及や改善が指摘されてきた。

まず、1993年7月には、厚生省私的研究会（座長：平田寛一郎）が、「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会（子どもの未来21プラン研究会）報告書」を提出している。この報告書では、養護対策について、入所児童の処遇にとどまらず、家庭復帰の促進を図り、里親を一層普及させるために、その制度的改善を図ることが望まれるとされた。また、「子どもの権利条約」を受け、権利主体としての子どもという視点の重要性を述べている。

また、1994年2月には、中央児童福祉審議会家庭児童健全育成対策部会から「児童の健全育成に関する意見」<sup>5</sup>が出された。ここでは、里親制度について以下の2つの意見が具申されている。1つは「里親委託期間が養護施設等と異なるのは、公平を欠くものであり、他の施設と同様に委託期間を20歳まで延長できるように、児童福祉法第31条の規定を改めること」であり、もう1つは「里親制度の発展の方策について、引き続き検討すること」であった。

一方で、同年（1994年）6月に、全国社会福祉協議会・全国養護施設協議会（以下「全養協」）は「養護施設の近未来像」試案をまとめた。このなかで、里親については「（児童養護施設と）最も関係の深い里親問題などとの役割分担については最終報告書までに議論されなければならない」と記述されている。しかし、翌年（1995年）2月に発表された「養護施設の近未来像報告書」では、里親制度について「本来はこの長期化する児童への養護サービスは、当然里親が担うべきであるが、わが国の実態としては期待できないところがある」とされた。前年の試案では議論すると述べていた里親との役割分担への考えが後退したことがうかがえる。こうした背景には、全養協は施設代表者や経営者によって組織された団体であり、当時、施設は定員割れを問題として抱えて

いたことがあった<sup>6</sup>。

以上のように、1990年代前半には、児童養護体制の変革が必要とされ、里親制度の改善を図ることや里親制度の発展の方策が検討すべき課題として報告され始めた。有益な制度であるとされながらも、1960年頃から委託児童が漸次減少し衰退してきた<sup>7</sup>里親制度が、この時期になり厚生省私的研究会や児童福祉審議会の検討課題としてあがってきたのである。しかし、一方では、里親委託や養子縁組という家庭的養護よりも、施設養護の充実によって子どもの権利を保障することが重要課題である（許斐 1991）という考えは堅持されていたといえる<sup>8</sup>。

#### IV. 「子どもの権利条約」への対応

1989年11月に「子どもの権利条約」が国際連合総会で採択され、1994年5月22日に、わが国は「子どもの権利条約」を批准・発効した。以下では、「子どもの権利条約」の締約国として、里親制度への対応をどのように国連子どもの権利委員会へ報告していったかについてみていくこととする。

この条約では、児童は、家庭環境の下で成長するべきであるとされ（前文）、親には子どもへの第一次的養育責任があり、その責任を遂行するために国は適当な援助を与えることが明示されている（第18条1項）。また、代替養護として、里親委託、養子縁組、施設措置などがあげられおり、必要な場合には子どもの養護に適した施設での措置を含むことができる（第20条3項）として、代替的養護を行う場合、施設措置よりも里親委託と養子縁組が優先することが示されている。

条約発効から2年目の1996年5月、わが国は、国連子どもの権利委員会に「第1回政府報告書」を提出している。この報告書のなかに、家庭環境を奪われた児童は児童相談所において一時保護を行うとともに、必要に応じて、乳児院、養護施設への入所措置、里親への委託を行っていることが述べられている。特に里親制度については、「里親数、委託児童数とも漸減傾向にあり、それは、保護者や社会の意識に問題があると推測される」と、里親数、委託児童数の減少傾向の理由を保護者や社会の意識に転嫁するような説明がなされている<sup>9</sup>。

「第1回政府報告書」を提出した後、1998年6月に、わが国は、国連子どもの権利委員会から「第1回政府報告書に基づく最終見解」を受けている。国連子どもの権利委員会は、主な懸念事項として、「施設に入っている児童の数が多く、特別な援助、養護及び保護を必要とする児童のための家庭環境に代わる手段を提供する枠組みが不十分である」と指摘している。すなわち、この最終見解は、わが国の児童養護体制が施設養護に依存しすぎているという指摘であり、里親などの家庭的養護体制の促進を求めたものといえる。

2001年には、子どもの権利委員会への2回目の日本政府報告がなされている。その報告書の「児童養護のための施設、整備等」という項目では、1番目と2番目に里親について次のように取り

上げている。1 番目では、里親制度を児童の健全な育成を図る上で大変有意義な制度であると認識し、その普及に努めていること。2 番目では、里親委託の促進と里親の開拓を図るため、都道府県実施の研修や受託していない里親と施設入所児童との交流等の事業の補助を全国里親会に対して行っていることである。また、1999 年からは、児童養護施設などが行う里親への援助・助言事業について補助を行っていること、さらには、共働き家庭でも保育所を利用しながら里親として児童を受託できるように通知したと報告されている。このように、2001 年の第 2 回報告に合わせて、里親委託促進の方策を通達していたのである。

以上のように、「子どもの権利条約」との関わりのなかで進められてきた里親制度拡充は、わが国が果たさなければならない締約国としての責任であった。一方、国内的には、施設措置優先を長年続けてきた児童養護体制の転換へと向わせることになったといえる。

## V. 里親制度拡充への展開

子どもの権利委員会へ「第 1 回政府報告書」を提出した後、里親制度のあり方に関する検討が具体的になっていくのであるが、その過程を、報告・研究・通知などから検証していく。

まず、1996 年 12 月、中央児童福祉審議会基本問題部会は「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」の中間報告を出している。ここでは、里親制度について具体的な施策を先送りしながらも「児童の年齢や家族環境などを踏まえ、その児童にとって最善の処置を確保するという観点に立って、現行制度の適切な運用の見直しを図り、運用の実態等を踏まえ、里親制度のあり方について今後検討を行うことが必要である」と述べられている。この報告書は 1994 年の児童福祉審議会の意見具申よりもさらに踏み込んで、里親制度が国としての検討課題であることを打ち出している。

さらに、1997 年には、厚生省の企画を推進する目的をもつ厚生行政科学研究「里親制度及びその運用に関する研究」<sup>10</sup>では、全国の児童相談所を調査対象とした里親行政調査が実施されている。厚生省が関連する里親制度に関する全国的調査が実施されたのは初めてのことであった。この調査は、先の「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」の中間報告で述べられた「現行制度の適切な運用の見直しを図るため運用の実態等を踏まえる」ことが目的であり、その先には里親制度拡充があったと考えられる。

1998 年 2 月には「児童養護施設等における児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行に関する留意点について」（児家第 6 号）が出された。この通知では、保護者が死亡した児童や保護者が長期にわたって行方不明である児童を対象に、児童養護施設に親族家庭での引き取りや里親委託などの検討を求めている。この通知について厚生省は、家庭での生活を体験できない子どもの自立を支援していくために、この通知によって公式文書としては初めて施設と里親との役割分担を明らかにしたと説明している<sup>11</sup>。

1999年3月には、全国児童福祉主管課長会議で家庭福祉課長が「里親制度については、養子縁組が前提となった里親が多いという我が国の現状であるとか、さらには歴史的な経緯あるいは里親制度そのものについて関係者の受けとめ方、考え方がさまざまであろう。(中略) 慎重な論議と検討が必要ではないか」と述べている。この発言からは、多方面の「関係者」に対する配慮と、児童養護体制における里親制度の位置づけが難題であるという認識がうかがえる。里親制度発足から50年以上もの間、厚生省が曖昧にしてきた課題に取り組むことになったのである。

さて、1999年4月「里親活用型早期家庭養育促進事業の実施について」(児発第420号)が出された。この事業は、里親養育に理解と熱意をもつ施設に里親への援助等を委託し、児童の自立支援を図るものである。対象児童は児童養護施設等に入所している児童のうち、父母が死亡、行方不明、長期に入院中のため、家庭での生活体験を積むことが困難な児童であり、かつ里親委託が望ましい児童とされた。

前述の2つの通知(児家第6号と児発第420号)は、児童養護施設入所の児童をあえて里親委託へ変更させるという意味では、積極的な里親委託促進であるようにみえる。しかし、児童福祉施設長の申請に基づき行われるものであり、通知を運用する決定権は施設側にあったといえる。

さらに、1999年8月には、「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合の取扱いに係る留意点等について」(児家第51号)が出された。この通知によって里親の就労や病気等により養育が困難になった場合に、保育所の利用が認められるようになった<sup>12</sup>。この通知の趣旨は、「児童を措置変更するよりも、里親委託を継続することの方が、児童の最善の利益の観点から適切な場合に採られる取り扱いであり、児童の養育の継続性を確保し、健全な育成を図るために採られるものである」とされている。このように、これまで認められなかったものが、1990年代末に、認められるようになったのである。

以上のように、里親制度の見直しに関する報告・研究・通知が1990年代後半に集中したのは、わが国が「子どもの権利条約」の締約国として条約遵守の圧力を受け、里親制度の拡充が児童養護施策の重要課題とされたからである。

## VI. 専門里親創設の背景と展開

厚生省は、1990年頃から児童相談所の相談内容のうち家庭環境(家族の環境が児童の監護、養育上不適当な状態にあるもの)に関する相談が増加傾向となり、養護相談件数全体に占める割合も大きくなってきたと説明している。この増加は児童虐待の増加に伴うものであるとされ、1990年から家庭環境のうち虐待相談について厚生省は別個に集計を始めている。

一方で、1990年から児童虐待に対応する民間団体の運動が始まってきた。まず、1990年に「大阪児童虐待防止センター」の開設、次いで1991年に東京の「子どもの虐待防止センター」が開設、さらに1995年には「子どもの虐待防止研究会(現「日本子ども虐待防止学会」)」が相次いで発

足している。また、1992年には「全国養護施設入所の被虐待児調査」（全養協・子どもの虐待防止センター）が実施され、実態把握も始められた。

児童相談所の虐待相談対応件数は漸次増加し、1997年の厚生白書は「虐待－親子のきずなの歪み－」と題して児童虐待を大きく取り上げている。虐待相談対応件数は1999年には11,631件（前年度の1.6倍、1990年の10倍）と発表されている。

児童相談所への虐待相談処理件数が増加するのに伴い、各児童相談所の一時保護所のみならず、児童養護施設の充足率も1998年から急上昇し、2000年には全国平均で90%近くになってきた。都市部と地方では充足率の差があることを考慮すれば、児童虐待による保護の多い地域では、児童養護施設はほぼ満杯状態であったと推察される<sup>13</sup>。そこで、被虐待児の保護先の確保が児童養護における緊急課題になった。

こうした児童虐待の社会問題化を背景に、「里親の認定等に関する省令」（2002）が発令され、虐待された子どもを対象とする専門里親が創設されている<sup>14</sup>。専門里親は、児童虐待の社会問題化のなかで、重要な役割を担うものであることは間違いない。しかし、ここでは、なぜ専門里親は被虐待児を対象とするに至ったかについて述べることにする。

全国里親会は1998年9月に「里親制度の推進に関する要望書」を厚生大臣へ提出したが、その中で心身障害児の里親受託を促進するため、加算制度の創設を要望している<sup>15</sup>。里親に対する心身障害児の委託状況は、全国160カ所の児童相談所の約4割が過去2年間に障害や問題のある子どもを委託したことがあり、知的障害児を委託した児童相談所は全体の20%、情緒障害児は19.4%、非行等行動に問題のある児童は16.9%の児童相談所が里親に委託した経験をもっていた（網野ほか1999）。

さらに、全国里親会は、翌1999年に、里親の機能強化を目指すとして、専門里親の創設を提言している<sup>16</sup>。この専門里親とは、「特定の児童に対するケアの専門性を有し、且つ委託の要件が付され手当の加算等が配慮されるべき里親の総称」と説明されている。具体的には、「乳幼児里親」、「思春期里親」、「障害児里親」、「情緒障害児里親」であり、この時点では、専門里親の対象に「被虐待児」という名称ではあげられていない。理由はさだかではないが、この全国里親会による専門里親の創設の提言は、ほとんど議論されることはなかった<sup>17</sup>。

ところが、児童虐待問題が連日のように報道され、緊急性の高い児童問題として社会の注目を浴び、2000年に「児童虐待の防止等に関する法律」が制定されると、翌2001年に厚生労働省は専門里親制度の創設を決めた。全国里親会がこれを受け、専門里親モデル実施調査委員会が設置されたのである（庄司2003）。

1999年にはほとんど議論されなかったという全国里親会の専門里親創設の提言は、このような経緯で限定的に実現した。すなわち、「専門里親」という名称をもつ里親が誕生したが、養育対象は「被虐待児」に限定されたのである。このように、専門里親の対象が被虐待児に限定され



たのは、里親の養育実態や要望から生まれたというよりも、児童虐待の社会問題化のなかで政策主体が主導的に規定したからと考えられる。

## VII. 児童養護における新たな理念－「愛着」

ところで、以上のような里親制度改定はどのような趣旨で行われたのであろうか。「里親の認定等に関する省令及び里親が行う養育に関する最低基準について」（雇児発第 0905001 号）には、里親制度改定の趣旨について以下のように記述されている。

児童の発達においては、乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要であり、できる限り、家庭的な環境の中で養育されることが必要である。特に、虐待など家庭での養育に欠ける児童を、暖かい愛情と正しい理解を持った家庭の中で養育する里親制度は極めて有意義な制度であり、その拡充が求められている。そこで、今般、里親制度の推進を計るため、「里親の認定等に関する省令」及び「里親が行う養育に関する最低基準」を制定することとし、里親制度の大幅な改善を行うこととした。

里親に関する法令・通知のなかに「愛着」<sup>18</sup>という言葉がでてきたのはこれが初めてである。そればかりか、このような科学的認識が法令・通知で取り上げられることはほとんどなかった。したがって、国が里親制度の対象をどのように規定しようとしたのかを探る鍵がこの愛着の概念にあるのではないだろうか。

ところで、この愛着の概念を提唱したのは、ボウルビイであるが、彼はそれ以前、1951年に施設養護について母性剥奪の問題点を指摘している<sup>19</sup>。それを受けてわが国では、1950年代に乳児院・養護施設関係者の間で「ホスピタリズム論争」が起きている<sup>20</sup>。そこでは、施設における母性剥奪の問題とその解消について議論された。それらの指摘は施設養護の中に家庭的な養育の要素を加えていかなければならないとする施設養護改善への警鐘となったが、里親などの家庭的養護を重視する施策へと向かうことはなかった。

さらに、1970年代に入り、ボウルビイによって提唱された愛着形成の重要性も、里親委託に関する検討課題にはのぼらなかった。筆者がインタビューした児童福祉施設理事長は「乳児院<sup>21</sup>はともかく、児童福祉施設において愛着について語られたり、問題とされたりすることはなかった」と述べている。

中央児童福祉審議会の議事録で愛着という言葉調べたところ、一番早い時期のものとしては、1996年6月12日の中央児童福祉審議会基本問題部会の第5回議事録に、事務局長からの資料説明の形ででている。その説明とは、乳幼児期に母親と児童が分離（保育所利用や施設養護）する場合、どういう影響があるかについての代表的な文献として、ジョン・ボウルビイの1951年

に WHO 報告としてまとめられた文献と 1969 年から 1973 年にかけてまとめられた子どもの愛着理論 (attachment theory) に関する文献などを紹介している。事務局長は、これらの文献から、単に母親が子どもから離れずにいることや接触の量が多いということのみが重要ではなくて、その質が重要であると結論づけている<sup>22</sup>。

その後、2001 年 3 月の第 1 回社会保障審議会児童部会では、会の冒頭に、皆川総務課長から、「子どもをどう育むかということを課題としてどう認識し、今後の政策立案の中で、どういう形でどういう切り口で認識して位置づけるかということ。子どもの発達を保障するための理念とか、具体的な指針があるのであればどういうものか」と児童家庭局としての児童部会における方向性が説明されている。この審議会は里親制度改定のための部会ではないが、具体的な審議に入る前に、児童家庭局からこうした発言があったということは、1996 年頃から審議してきた愛着概念を今後の児童養護施策転換の理念としようとしたことがうかがえる。

2002 年には、社会保障審議会児童部会でも、たびたび「愛着」という言葉が登場している。例えば、2002 年 2 月の第 2 回社会保障審議会児童部会で、渡辺久子（小児精神科医）は、愛着形成について「必ずしも母親である必要はない。母親、父親という血のつながりに必ずしも縛られない質のいい安定した一貫性のある、自分の気持ちをよくわかってくれる関係に人間の子どもは一番反応してよい愛着形成が生涯にわたって続くだろう」と説明している<sup>23</sup>。渡辺以外にも、2002 年以降の社会保障審議会児童部会のメンバーには愛着理論について造詣の深い委員がいるように見受けられる<sup>24</sup>。このような審議会の委員が構成されたことは、愛着が家庭的な環境の中で形成されていくという愛着理論の重要性を導いていこうとするものであったと考えられる。

以上のような経緯があり、2002 年の里親制度改定では、「乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要であり、できる限り、家庭的な環境の中で養育されることが必要である」とされるに至った。しかし、愛着関係の形成が重要と認識するならば、ホスピタリズムの問題が論争となった 1950 年代以降、あるいは愛着理論が発表された 1970 年代以降に、愛着理論を児童養護における課題として取り上げなかったことへの疑問が残る。したがって、2002 年の里親制度改定の趣旨に「愛着」という用語が登場したのは、政策主体が里親制度の拡充に転じるにあたっての合意を得るためであったと考えられる。しかし、子ども主体の児童養護体制を目指すならば、もっと早い時期に愛着理論を取り入れることができたはずである。

## おわりに

本稿では、1990 年代から 2002 年の里親制度改定への展開を社会的要因との関わりから分析した。1990 年代に入ると、父子家庭、被災家庭、夫の暴力のある家庭等の養護問題への対応策として施設と同様に里親も子どもの受け入れ先とされた。しかし、これは既存の社会的資源を対症療法的に活用しようとしたものに過ぎなかった。1990 年代前半には、少子化への懸念から児童

養護体制の変革が必要とされ、里親制度拡充が検討すべき課題として浮上した。しかしながら、一方で、里親委託などの家庭的養護より、施設養護の充実によって子どもの権利を保障することが重要課題であるとの考えが主流であった。1994年に「子どもの権利条約」を批准した後、厚生省には国内外より条約遵守の圧力が加えられ、その結果として里親制度拡充が具体的に進められていった。同時に児童虐待の社会問題化により、児童養護施設などの量的不足を補うものとして里親委託が注目を浴びるようになった。

こうした経緯で2002年の里親制度改定に至ったのである。専門里親が創設され、その対象が被虐待児に限定されたのは、全国里親会のかねてからの要望ではなかった。また「愛着」が里親制度改定の趣旨に登場したのは、里親制度拡充に転じた政策主体が、合意を得るために用いたと考えられる。以上のことから、里親制度拡充は、子どもや里親など当事者主体で進められてきたと言い難く、社会的要因を背景に政策主体主導で進められてきたといえる。

以上、本稿での考察と筆者のこれまでの研究から、里親制度の社会的要因との関わりと位置づけは、以下のようにまとめられる。戦後の戦災孤児・浮浪児問題の緊急対応として里親制度は活用されたが、1960年以降は、高度経済成長から臨調行政改革、社会福祉見直し路線を背景に、里親制度の位置づけは公的責任からボランティア的な位置づけとなった（貴田2007）が、1990年代以降は、少子化への懸念を底流に、児童虐待の社会問題化への緊急対策と、子どもの権利条約の遵守という国内外のからプレッシャーにより、里親制度は再び見直されることになったのである。

このように、戦後から今日まで、それぞれの時期における里親制度の位置づけや対象を社会的要因との関連で検証してきたが、必ずしもこうした社会的要因のみが、里親制度を規定するものではない。したがって次の課題は、里親制度が、その対象である子どもと担い手である里親、それぞれを主体とした「当事者の声」が反映された制度でなければならないという視点に立つことである。そこから里親制度のあり方を検討し、ひいては社会的養護の再構築を目指すことが必要であると考ええる。

#### 注

<sup>1</sup> 土井（2008：174）は、「いま、なにを見据えて過去に向かうか」について「過去のための過去で自己完結するのは歴史研究の常道ではありません。未来に向けて現在を生きる自己が、なにを重要な課題とするかそれを探し、過去の適切な素材と向きあうことが大切です」と述べている。

<sup>2</sup> 一部の地方公共団体では、相談事業、介護人の派遣、入学祝い金や父子手当の支給、父子家庭の集いなどの父子家庭対策を講じているところもあった。

<sup>3</sup> 1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、戦後日本の初めての大都市直下型地震となり、死者5,500人以上、建物全半壊20万棟以上という大きな被害をもたらした（経済企画庁『国民生活白書 平成7年版』、1995年）。

<sup>4</sup> 朝日新聞（1995年1月30日）。

- <sup>5</sup> 「国際家族年」を契りあるものとし、すべての児童の健やかな育成を願う理念に立ち返り、児童福祉制度の見直しをすべきであるとし、次の5項目、(1)放課後児童対策事業、(2)児童厚生施設、(3)里親制度、(4)情緒障害児短期治療施設、(5)教護院について、それぞれ意見具申されている。
- <sup>6</sup> 1991年3月には、全国社会福祉協議会・全国養護施設協議会（全養協）から、「平成2年度制度検討特別委員会報告」が発表されている。この報告は、養護施設の定員割れの要因を指摘し、これからの施設サービスのあり方を提言している。
- <sup>7</sup> 貴田（左高）（2007）を参照されたい。
- <sup>8</sup> 許斐（1991）は、子どもの権利を保障する国の責任について「日本では、代替養護のシステムとして、長期的には里親制度と養子制度の充実・発展が重要であることは言を俟たないが、当面は施設養護の整備・充実と施設における子どもの権利保障に力を注ぐべきである」と述べている。
- <sup>9</sup> この政府報告書では、保護者や社会の意識について、「養子縁組との混同から、児童の保護者が里親の委託を望まないこと、里親となることが特別の篤志家のように考えられ、社会全般の関心が低い」としている。一方で、「養子と里親を考える会」理事の菊池（2007：155）は、「里親が利用されない理由を国民性や風土の問題にする前に、里親制度の土台である里親業務体制を整えることが今後の第一の課題とされなければならないでしょう」と述べている。
- <sup>10</sup> 平成9年度の厚生省所管行政の企画及び効率的な推進に資することを目的とする研究である（主任研究者：網野武博）。
- <sup>11</sup> 2000年2月に行われた第69回養子と里親を考える会が主催の講演会において、厚生省児童家庭局家庭福祉課児童福祉専門官であった森望が述べている。
- <sup>12</sup> これまで、里親に委託した児童をさらに保育所に預けることは2重措置になるため禁止されていた。
- <sup>13</sup> 厚生省の社会福祉施設等調査から1998年の在所率を算出してみると、乳児院、または児童養護施設が設置されている382市町村のうち、約28%の104市町村で在所率が95%を超えていることから、全体の4分の1以上の市町村の施設がほぼ満杯状態であったといえる。
- <sup>14</sup> 「里親の認定等に関する省令」（2002）で、里親の種類は、「養育里親」、「親族里親」、「短期里親」及び「専門里親」の4つの種類に分けられた。
- <sup>15</sup> 「里親だより」第58号、1998年。
- <sup>16</sup> 網野武博・ほか（1999）『里親事業推進のための提言』全国里親会 里親推進事業検討会。
- <sup>17</sup> 専門里親モデル実施調査研究委員会（2002）『里親養育マニュアル』全国里親会。
- <sup>18</sup> 1960年代終わりから1970年代にかけて、J・ボウルビイによって愛着（attachment）に関する『母子関係の理論』3部作が刊行されている。特定の対象に対する特別の情緒的結びつき（affectional tie）をボウルビイ（Bowlby, J.1969）は愛着（attachment）と名づけた。この愛着の概念は、親と子の絆の形成が子どもの発達やその後の人間関係にも影響をもたらすという特に乳幼児にとっての家庭的養護の重要性を示す概念である。
- <sup>19</sup> 1951年、J・ボウルビイは、WHOモノグラフ『Maternal care and mental health』で、ホスピタリズムの原因が母性的養育の剥奪（= maternal deprivation）にあると報告した。わが国における乳児院でのホスピタリズム解消への取り組みは、金子保（1994）、金子竜太郎（1996）に詳しく述べられている。
- <sup>20</sup> ホスピタリズム論争に関する議論や経緯は窪田（1986）、野澤（1996）参照のこと。
- <sup>21</sup> 乳児院関係者が愛着を大きく取り上げたものの、2001年の調査研究「乳幼児入所児童の愛着関係再形成のプロセスについて」（子ども家庭総合研究事業）がある。
- <sup>22</sup> 厚生省（1996）「中央児童福祉審議会基本問題部会 第5回議事録」  
（<http://www1.mhlw.go.jp/shingi/0612-1.html>, 2008.9.18）
- <sup>23</sup> 厚生労働省（2002）「第2回社会保障審議会児童部会議事録」

(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/02/txt/s0213-4.txt>, 2008.9.18)。

<sup>24</sup> 発達心理学者である無藤隆や大日向雅美の名前がある。

## 文 献

- 網野武博・柏女霊峰・宮本和・ほか (1999) 平成9年度厚生科学研究 (厚生行政科学研究事業) 「里親制度及びその運用に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』35, 181-208.
- 土井洋一 (2008) 「歴史研究は政策・理論研究にどう関わるか」『社会福祉学』48 (4), 172-174.
- 古川孝順・ほか [編] (2002) 『児童養護施設近未来像Ⅱ (中間まとめ)』全国児童養護施設協議会・制度検討特別委員会小委員会.
- 貴田 (左高) 美鈴 (2007) 「里親制度における政策主体の意図 - 1960年代から1980年代の社会福祉の政策展開に着目して -」『人間文化研究』名古屋市立大学大学院人間文化研究科, 8, 83-97.
- 菊池緑 (2007) 「日本で里親制度が利用されない理由とは? - 国際比較研究を通して言えること -」『子どもの虐待とネグレクト』20, 147-155.
- 許斐有 (1991) 「児童福祉における『子どもの権利』再考 - 子どもの権利条約の視点から -」『社会福祉研究』52, 49-55.
- 厚生省 (1991) 『厚生白書 平成3年版』.
- 厚生省児童家庭局 (1994) 『養護児童等実態調査結果の概要』.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2001) 『養護施設入所児童等調査結果の概要』.
- 窪田暁子 (1986) 「1950年代の施設養護論-1- ホスピタリズム論とその影響」『人文学報』187, 129-146.
- 野澤正子 (1996) 「1950年代のホスピタリズム論争の意味するもの - 母子関係論の受容の方法をめぐる一考察 -」『社会問題研究』45 (2), 35-58.
- 森 望 (2000) 「里親制度と社会的養護のあり方をめぐって」『新しい家族』37, 33-54.
- 左高美鈴 (2006) 『児童養護における里親制度の対象と役割 - 社会的要因との関連から -』名古屋市立大学大学院人間文化研究科修士論文.
- 庄司順一 (2003) 『フォスターケア 里親制度と里親養育』明石書店.
- 高橋重弘 (1994) 「児童福祉施策の転換と新しい理念 - 子どもと親 (家庭) のウェルビーイングを促進するための児童福祉家庭サービスの構築 -」『社会福祉研究』60, 124-132.
- 津崎哲雄 (1995) 「児童福祉と大人の既得権益 - 里親託置不振と施設偏重の背景を考える -」『新しい家族』27, 2-20.
- 山縣文治 (2007) 「子ども家庭福祉の基本的視座と実際」『社会福祉研究』100, 85-92.

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する、2008年10月16日付)。